Deutscher Bundestag **Drucksache 17/6503**

17. Wahlperiode 06. 07. 2011

Antrag

der Abgeordneten Nicole Maisch, Dr. Gerhard Schick, Cornelia Behm, Harald Ebner, Bärbel Höhn, Undine Kurth (Quedlinburg), Friedrich Ostendorff, Markus Tressel, Hans-Josef Fell, Bettina Herlitzius, Dr. Anton Hofreiter, Sylvia Kotting-Uhl, Oliver Krischer, Stephan Kühn, Ingrid Nestle, Dr. Hermann Ott, Dorothea Steiner, Daniela Wagner, Dr. Valerie Wilms und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Finanzmarktwächter im Verbraucherinteresse einrichten

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Für die Verbraucherinnen und Verbraucher ist die Finanzmarktkrise auch im Jahr 2011 nicht vorbei. Viele von ihnen werden mangelhaft beraten und erwerben ungewollt riskante, nicht zu ihrer individuellen Lebenssituation passende Geldanlagen, die zu hohen Verlusten führen können. Finanzdienstleister bereichern sich durch unangemessen hohe Provisionen. Die Beschäftigten in den Banken leiden unter Vertriebsvorgaben, die dem Kundeninteresse und einer ehrlichen, kundenorientierten Beratung im Wege stehen.

Die bisherigen Maßnahmen zur verbraucherfreundlichen Regulierung der Finanzmärkte konnten das Ungleichgewicht zwischen Anbieterseite und den Kundinnen und Kunden nicht beheben. Regulatorische Fehler, die der Bundesregierung bei der Einführung der Anlageberatungsprotokollierung unterliefen, wurden beim neuen Produktinformationsblatt wiederholt. Diese Instrumente berücksichtigen die Verbraucherinteressen nur unzureichend und können die Beweisführung für Anlegerinnen und Anleger bei der Durchsetzung von zivilrechtlichen Ansprüchen wegen Falschberatung im Einzelfall sogar verschlechtern. Darüber hinaus wird es auch künftig keinen einheitlichen Anlegerschutz auf dem Kapitalmarkt geben. So beabsichtigt die Bundesregierung, die freien, nicht bankgebundenen Anlageberater und -vermittler nicht der wirksamen, mit entsprechenden Informations- und Eingriffsrechten ausgestatteten und laufenden Kontrolle der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) zu unterstellen. Stattdessen sollen sie von den kommunalen Gewerbeaufsichtsämtern beaufsichtigt werden. Damit ist fraglich, wie ein wirksamer Anlegerschutz vor Falschberatung etwa in der freien Vermittlung von Produkten des grauen Kapitalmarktes gewährleistet werden soll.

Immerhin kündigte die Bundesregierung Ende 2010 an, die Qualität von Anlageberatungen in Kreditinstituten künftig durch die BaFin mittels verdeckter Testkäufer kontrollieren zu lassen. Dessen ungeachtet kommt die Marktbeobachtung und -analyse unter Verbraucherschutzgesichtspunkten im Rahmen der Finanzaufsicht zu kurz. Nach wie vor ist der Verbraucherschutz nicht als ein dem Funktionsschutz gleichwertiges Aufsichtsziel in den einschlägigen Finanzmarktgesetzen festgeschrieben.

Ziel des Finanzmarktwächters ist ein besserer und gerechterer Interessenausgleich auf den Finanzmärkten. Die Verbraucherinnen und Verbraucher benötigen in größerem Umfang professionelle Unterstützung, um ihre Interessen gegenüber den Anbietern von Finanzprodukten wirksam durchsetzen zu können. Der Staat muss seine Schutzfunktion gegenüber den Verbraucherinnen und Verbrauchern wahrnehmen.

Indem der Verbraucherzentrale Bundesverband in Zusammenarbeit mit den Verbraucherzentralen mit den Aufgaben und Kompetenzen eines sektorspezifischen Finanzmarktwächters betraut wird, soll die unabhängige Interessenvertretung für die Verbraucherinnen und Verbraucher wirksam unterstützt und ergänzt werden. Der neue Marktwächter soll weitgehende Aktionsmöglichkeiten haben und als zusätzlicher Verbraucherlobbyist agieren, indem er effektive Marktbeobachtung und Verbrauchervertretung gegenüber Politik, Aufsichtsbehörden und Wirtschaft übernimmt. Mit Information, Beratung und neu entwickelten Aufklärungsinstrumenten werden bürgernahe Maßnahmen umgesetzt. Beschwerden der Verbraucherinnen und Verbraucher werden statistisch dokumentiert und evaluiert.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

– den Verbraucherzentrale Bundesverband in Zusammenarbeit mit den Verbraucherzentralen mit der Aufgabe einer sektoralen Interessenvertretung für Verbraucherinnen und Verbraucher auf den Finanzmärkten, des sogenannten Finanzmarktwächters, zu betrauen,
– eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, die eine dauerhafte Arbeit des Finanzmarktwächters ermöglicht,
– für die Einrichtung und den laufenden Unterhalt des Finanzmarktwächters angemessene Haushaltsmittel bereitzustellen sowie
– den Schutz der Verbraucher- und Kundeninteressen als weiteres Aufsichtsziel der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht festzulegen.

Berlin, den 5. Juli 2011

Renate Künast, Jürgen Trittin und Fraktion

Begründung

Eine Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz gibt an, dass bei Verbraucherinnen und Verbrauchern jährlich ca. 20 Mrd. Euro Verluste durch falsche Finanzberatung entstehen. Viele Verbraucherinnen und Verbraucher sind falsch versichert oder besitzen Geldanlagen, die nicht ihrem Bedarf entsprechen. Auch im sogenannten grauen Kapitalmarkt gehen viele Milliarden Euro verloren.

Die Finanzmarktkrise hat erneut verdeutlicht, dass sich Anbieterseite und Kundinnen und Kunden nicht auf Augenhöhe begegnen. Es gibt ein großes Ungleichgewicht zwischen den Verbraucherinnen und Verbrauchern auf der einen Seite und der Finanzwirtschaft auf der anderen Seite. Derzeit gibt es 16 Verbraucherzentralen mit ca. 900 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Nur ein Bruchteil steht für die finanzielle Beratung der 80 Millionen deutschen Verbraucherinnen und Verbraucher zur Verfügung. Die Verbraucheranfragen können mit den derzeitigen Kapazitäten nicht bewältigt werden.

Eine Erweiterung der Interessenvertretung für Verbraucherinnen und Verbraucher auf den Finanzmärkten ist dringend und geboten. Für die Finanzierung sind jährlich 10 Mio. Euro in den Bundeshaushalt einzustellen. Perspektivisch soll die Finanzierung des Marktwächters auf mehren Säulen stehen. Eine Sonderabgabe der Finanzbranche soll geprüft werden. Eine Orientierung kann dabei Großbritannien geben, wo die sogenannten Watchdogs auf gesetzlicher Grundlage tätig werden und von den Unternehmen in den entsprechenden Branchen anteilig mitfinanziert werden. Diejenigen Firmen, die von der Liberalisierung profitieren, sollen auch einen Teil der Kosten schultern, die durch einen gestiegenen Informationsbedarf entstehen. Eine Entlastung des Bundeshaushaltes soll im Einzelfall auch durch Mittel aus Buß- und Ordnungsgeldern bei Verstößen gegen Verbraucherschutzgesetze möglich sein. Abgeschöpfte Vorteilsgewinne aus wettbewerbswidrigen Geschäften, die bislang ohne Zweckbestimmung in den Bundeshaushalt fließen, sollen neben den Verbraucherverbänden auch die Marktwächter erreichen und damit den kollektiven Schaden, den Verbraucherinnen und Verbraucher erfahren, kompensieren.

Ergänzend zur Arbeit des Finanzmarktwächters muss der Kunden- und Verbraucherschutz auch als Aufsichtsziel bei der BaFin gesetzlich verankert werden. Nicht nur die Stabilität des Finanzmarkts, sondern auch der Schutz der Kunden und Verbraucher muss Grundlage für die aufsichtsrechtliche Tätigkeit der BaFin sein. Der Finanzmarktwächter kann in diesem Bereich sowohl als unterstützende als auch als kontrollierende Institution gegenüber der BaFin fungieren (siehe auch Antrag auf Bundestagsdrucksache 17/3210 sowie, mit ähnlicher Zielsetzung, den Beschluss des Bundesrates auf Bundesratsdrucksache 584/10 (Beschluss)).

Der Finanzmarkwächter soll folgende Aufgaben erfüllen:

1. Marktbeobachtung aus Verbrauchersicht

   Der Finanzmarktwächter soll die Regulierungs- und Aufsichtsbehörden unterstützen, indem er die Ergebnisse seiner Arbeit an die zuständigen Behörden weiterleitet. Er erhält ein Initiativ- und Anhörungsrecht gegenüber der BaFin. Außerdem soll mit dem Finanzmarktwächter ein Rückmeldesystem etabliert werden, welches Fehlfunktionen am Markt frühzeitig erkennt und die zuständigen Behörden darüber informiert, damit diese schnell für Abhilfe sorgen können. Der Marktwächter soll als Lobbyist der Verbraucherinnen und Verbraucher agieren und bei der BaFin die Wahrnehmung der Aufsicht einfordern. Auf politischer Ebene soll er Erneuerungs- und Änderungsbedarf bei Gesetzen und Verordnungen anmelden. Der Finanzmarktwächter soll Daten zum Marktgeschehen sowohl auf der Verbraucherseite als auch auf der Anbieterseite untersuchen, aufbereiten und Statistiken erstellen. Sollte sich daher zeigen, dass die Marktbeobachtung der BaFin mittels der Ende 2010 angekündigten verdeckten Testkäufer lediglich aus Anbieterperspektive geschieht, sollen auch seitens des Finanzmarktwächters verdeckte Testkäufer eingesetzt werden, damit die Marktbeobachtung hinsichtlich des Dienstleistungsangebotes der Banken und Finanzvermittler unter Verbraucherschutzgesichtspunkten nicht zu kurz kommt.

2. Verbraucheraufklärung weiterentwickeln

   Der Marktwächter soll die Instrumente zur Verbraucherinformation weiterentwickeln: Verbindliche verbraucherrelevante Analyse- und Bewertungssysteme sollen entwickelt werden. So u. a. ein einfaches, standardisiertes Produktinformationsblatt für alle Anlageprodukte und eine Kennzeichnung über ökologische und ethische Komponenten eines Anlageproduktes.

3. Instrumente der kollektiven Rechtsdurchsetzung

   Der Finanzmarktwächter soll stellvertretend für die Verbraucherinnen und Verbraucher Mittel der kollektiven Rechtsdurchsetzung anwenden. Um Wettbewerbsverzerrungen zu vermindern, soll er unerwünschtes Marktverhalten unterbinden können. Als qualifizierte Einrichtung sollen ihm Wege der kollektiven Rechtsdurchsetzung (beispielsweise Unterlassungsklage) offenstehen. Zudem sind die bisherigen Klageinstrumente zur Durchsetzung berechtigter Ansprüche von Verbraucherinnen und Verbrauchern zu verbessern und zu erweitern. Der Finanzmarktwächter soll die Möglichkeit zum Einlegen von Feststellungsklagen und zur Abschöpfung von Gewinnen erhalten. Auf diese Weise kann eine zügige und effiziente Breitenwirkung erzielt werden. Das Marktgeschehen funktioniert reibungsloser, das Verbrauchervertrauen wird gestärkt. Der Verbraucherwunsch nach einem fairen, lauteren und verlässlichen Marktgeschehen liegt im öffentlichen Interesse.

4. Zusammenarbeit mit den Aufsichtsbehörden

   Der Finanzmarktwächter erhält nach dem Vorbild der britischen Super-complaints die Kompetenz, die Finanzaufsichtsbehörden anzurufen. BaFin und Deutsche Bundesbank müssen innerhalb von 90 Tagen eine öffentliche Stellungnahme zu dem genannten Problem abgeben (Erläuterung zu den Super-complaints: www.oft.gov.uk/OFTwork/markets-work/super-complaints/).

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333